



POZICIONI DOKUMENT

AMERIČKA PRIVREDNA KOMORA U CRNOJ GORI
KOMITET ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Podgorica, septembar 2018.

Poštovani,

Pred vama je dokument koji predstavlja pregled stavova Američke privredne komore u Crnoj Gori i članica njenog Komiteta za zaštitu životne sredine, a koji se tiču upravljanja otpadom. Prepoznajući izazove svojih članica u oblasti životne sredine, ovaj Komitet je kreirao dokument čija je svrha podizanje svijesti o ključnim pitanjima iz ove oblasti i uklanjanje regulatornih prepreka u vezi sa upravljanjem otpadom, cirkularnom ekonomijom i drugim pitanjima ekološke politike, kako bi se stvorio održiv mehanizam za unapređenje zaštite životne sredine u Crnoj Gori.

Imajući u vidu politiku pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji i zahtjevnost Poglavlja 27 – Životna sredina, Komitet za zaštitu životne sredine posvećen je pružanju podrške Vladi Crne Gore u realizaciji obaveza koje je na putu pridruživanja čekaju. Takođe, svjesni činjenice da transpozicija i implementacija zakonske regulative Evropske unije zahtjeva značajna finansijska sredstva koja će se prenijeti na privredu i građane, Komitet će se zalagati za usvajanje najboljih rješenja u skladu sa praksom i iskustvom Evropske unije.

Dokument je rezultat rada Komiteta za zaštitu životne sredine Američke privredne komore i u njemu su iznesene preporuke koje proističu iz svakodnevnog rada naših članica. Preporuke iznesene u dokumentu se odnose na konkretne probleme koje su posljedica važećeg pravnog okvira u oblasti zaštite životne sredine, tj. upravljanja otpadom. Kao takve, nadamo se da će predstavljati dobar osnov za poboljšanje regulatornog okvira i praksi u ovoj oblasti u Crnoj Gori.

S poštovanjem,
AmCham Montenegro

Sadržaj

1. Pregled važećeg pravnog okvira.....	3
2. Cirkularna ekonomija.....	4
3. Inspekcijski nadzor.....	4
4. Ambalaža i ambalažni otpad	5

Politika upravljanja otpadom

1. Pregled važećeg pravnog okvira

Funkcionalan, integralan sistem upravljanja otpadom smatra se jednim od prioritetnih zadataka Crne Gore na putu pridruživanja u Evropsku uniju. Crna Gora je politiku upravljanja otpadom započela 2004. godine, a sedam godina kasnije donešen je Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list CG“, br. 64/11 i 39/16) sa setom podzakonskih akata, čime je uspostavljen pravni okvir za ustanovljenje integralnog sistema upravljanja otpadom. Zakon i podzakonski akti su donekle usaglašeni sa Direktivama Evropske unije, ali nakon šest godina primjene pokazalo se da postojeću zakonsku regulativu karakteriše niz slabosti.

Odredbe Zakona o upravljanju otpadom su neprecizne i nejasne, kao i u koliziji sa drugim važećim propisima, stoga dovode do pravne nesigurnosti prilikom implementacije. Sprovođenje navedenog zakona onemogućavaju institucionalni i administrativni kapaciteti, nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju zakonskih rješenja, nedovoljno razvijena saradnja između organa državne i lokalne uprave, kao i nedostatak političke volje za efikasnim sprovođenjem. Programom rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu u IV kvartalu je planirano donošenje novog Zakona o upravljanju otpadom kojim će se nastaviti sa usklađivanjem zakonodavstva Crne Gore sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom, kao i definisati novi rokovi za ispunjavanje ciljeva iz direktiva Evropske unije, a koji su prenešeni u važeći Zakon o upravljanju otpadom. Članice Komiteta za zaštitu životne sredine AmCham-a su na raspolaganju Ministarstvu održivog razvoja i turizma za obezbjeđivanje najboljih praksi u ovoj oblasti prilikom koncipiranja novih zakonskih rješenja.

Preporuka: *Potrebne su izmjene važeće regulative koje idu u korak sa zahtjevima tehnologije i kojima će se stvoriti čvrsta i stabilna ekološka politika države. Neophodno je obezbijediti potrebna finansijska sredstva za izgradnju infrastrukture i, samim tim, implementaciju održivog modela upravljanja otpadom. Budući da je riječ o izgradnji centara za upravljanje otpadom, fokus organa državne i lokalne uprave nadležnih za ovu oblast mora biti na obezbjeđivanju sredstava iz dostupnih fondova i stvaranje institucionalnih mogućnosti za uvođenje strateških partnera. Stoga, od izuzetnog značaja je definisanje jasnih i efikasnih ekonomskih instrumenata kako bi se sistemski ostvarili ciljevi u oblasti upravljanja otpadom.*

2. Cirkularna ekonomija

U decembru 2015. godine na nivou Evropske komisije usvojen je Circular Economy Package koji definiše mjere za prelazak sa linearne ekonomije ka cirkularnoj koje podrazumijevaju promjene u procesima proizvodnje – od samog dizajna, preko načina na koji je proizvod dostupan potrošaču, te kako će se reciklirati i vratiti u proces proizvodnje.

Cirkularna ekonomija predviđa niz mjera koji za cilj imaju da proizvodi, materijali i resursi ostaju u ekonomiji što je duže moguće, uz minimiziranje stvaranja otpada. Te mjere podrazumijevaju uticaj na proizvodnu industriju jer favorizuju proizvode koju uključuju eko dizajn, mogućnost popravke, reciklabilnost ili energetske efikasnost. Mjere takođe predviđaju i visoke ciljeve vezane za otpad, reciklažu komunalnog otpada u iznosu od 65% do 2030, reciklažu ambalažnog otpada od 75% do 2030. godine, smanjivanje odlaganja otpada na 10% do 2030.

Preporuka: *Kako bi se privreda i građani Crne Gore pravovremeno prilagodili principima cirkularne ekonomije, potrebno je upoznati ih sa zahtjevima koje ona nameće sa ciljem adekvatne pripreme za usvajanje i implementaciju istih. S obzirom da ovaj paket mjera ima veliki uticaj na buduće poslovanje, privreda bi trebala od samog starta da bude aktivan član i da učestvuje u ovom procesu.*

3. Inspekcijski nadzor

U praksi postoji nekoliko ključnih problema u vezi sa inspekcijskim nadzorom:

- Različito tumačenje i sprovođenje zakonske regulative

Za jednu istu proceduru različiti inspektori mogu tražiti različitu dokumentaciju i uslove, što dovodi do neusaglašenosti prakse. Posljedice ovakvog postupanja su pravna nesigurnost i nedostatak predvidivosti u inspekcijskom nadzoru.

- Posjeta inspektora bez prethodne najave

Ni tokom inspekcije ni u zapisniku se ne navode razlozi zbog kojih obavještenje nije dostavljeno i zašto se vrši vanredna provjera.

- Nepredvidiva dužina trajanja i predmet inspekcijskog nadzora

Kompanije nisu upoznate sa vremenom trajanja ni sa predmetom inspekcije.

Preporuka: *Kako bi se izbjeglo da unutar jednog organa različiti inspektori drugačije sprovode istu proceduru, tj. s ciljem uspostavljanja pravne sigurnosti i izvjesnosti u postupanju inspekcija, potrebno je pripremiti smjernice za rad inspektora.*

4. Ambalaža i ambalažni otpad

U Crnoj Gori je uspostavljen integrisani sistem upravljanja otpadom, koji se bazira na produženoj odgovornosti proizvođača – privredni subjekti koji stavljaju ambalažu na tržište imaju obavezu da ispune nacionalne ciljeve koji se odnose na sakupljanje ambalaže i ambalažnog otpada, ponovno iskorišćavanje i reciklažu ambalažnog otpada.

Nacionalni ciljevi za Crnu Goru postavljeni su tako da se ponovna upotreba i reciklaža papira, metala, plastike i stakla u procentu od 50% mora dostići do 2020. godine.

Pitanje je (ne)mogućnosti ostvarivanja ciljeva upravljanja otpadom u dijelu koji se odnosi na procenat otpada koji će se reciklirati do 2020. Ciljevi utvrđeni strateškim dokumentima su isuviše „optimistični“, te se predlaže njihovo preispitivanje. Praksa zemalja iz okruženja u kojima postoji princip integrisanog sistema upravljanja otpadom pokazuje da je za ostvarenje ciljeva optimalan prosječan godišnji rast od 5-7%, pri čemu treba imati u vidu da se postavka ciljeva u Crnoj Gori treba izvršiti nanovo, jer je ostvarenje cilja za 2017. godinu postavljeno na 25%, a i dalje su ostali neriješeni institucionalni problemi i neprimjenjivost zakonski uspostavljenog sistema zbog praktičnog nefunkcionisanja istog. Poseban problem predstavlja i nizak procenat primarne selekcije otpada, u iznosu od 2,66% (prema podacima za 2013. godinu), što ukazuje na realnu mogućnost da se obaveza koju je Crna Gora sebi nametnula na putu evropskih integracija, da će do 2020. godine procenat reciklaže reciklabilnog otpada biti 50%, neće ispuniti u tom roku.

Imajući u vidu podatak iz Državnog plana da većina opština ima dovoljan broj komunalnih posuda koje bi služile za primarnu selekciju otpada, može se konstatovati da je napredak u ovoj oblasti moguć ukoliko se organizuje dobra edukativna kampanja kojom bi se stanovništvo informisalo o načinu i značaju primarne selekcije, naravno, uz pojačan nadzor komunalne inspekcije.

Pored navedenog, ključni problemi se ogledaju u sljedećem:

- Primarna selekcija u dijelu komunalnog otpada ne postoji, iako je zakonski regulisana
- Lokalna uprava zbog niza faktora nije u mogućnosti da organizuje primarnu selekciju na teritoriji svojih opština, a zbog kašnjenja u implementaciji lokalnih i regionalnih planova za upravljanjem otpadom, otpad se najčešće bez ikakvog tretmana odlaže na smetlište
- Neregulisan status operatera u Zakonu o upravljanju otpadom i Uredbom o načinu i postupku osnivanja sistema preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže i rada tog sistema („Službeni list CG“, broj 42/12). Navedeni propisi uvode

integrisani sistem upravljanja otpadom, a da bi bili u skladu sa istim neophodno je da se jasno definišu obaveze proizvođača i uvoznika ambalaže i upakovanih proizvoda, kao i njihova mogućnost da svoje obaveze prenesu na operatera koji će u njihovo ime vršiti upravljanje ambalažnim otpadom. Zakon propisuje da način i postupak osnivanja sistema preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže i rada tog sistema utvrđuje Vlada, što bi pretpostavljalo donošenje odnosno izmjenu već postojeće Uredbe o načinu i postupku osnivanja sistema preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže i rada tog sistema, koju treba usaglasiti sa zakonskim izmjenama i u istoj obraditi pitanja zahtjeva u vezi proizvodnje ambalaže, specifičnih zahtjeva za sastav ambalaže, za ponovnu upotrebu, za različite načine ponovne upotrebe ambalaže. Takođe, nije riješeno ni pitanje identifikacije i označavanja ambalaže kako bi se olakšalo njeno sakupljanje, ponovna upotreba, uključujući i reciklažu, kompostiranje, biorazgradnju i iskorištenje u energetske svrhe. To znači da je neophodno donijeti propis kojim bi se uredio način numerisanja, skraćenice i simboli na samoj ambalaži ili etiketi, odnosno na priloženom uputstvu ukoliko veličina ambalaže to ne dozvoljava.

Važećom Uredbom koja se odnosi na ambalažni otpad na neodgovarajući i nejasan način je uređeno pitanje upravljanja ambalažnim otpadom, budući da je isto u suprotnosti sa Zakonom ustanovljenom obavezom da proizvođači i uvoznici ambalaže snose troškove organizovanog sistema preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže, jer predviđa da sakupljanje, pripremu za ponovnu upotrebu, preradu ili odstranjivanje preuzete otpadne ambalaže, obrađivač otpadne ambalaže vrši o svom trošku, osim povratne i povratne transportne ambalaže. Prema tome, neophodno je zakonski regulisati obaveze i ciljeve proizvođača i uvoznika ambalaže, mogućnost prenošenja njihovih obaveza na operatera sa kojim zaključuju posebne ugovore, kao pravnog lica koje radi na osnovu dozvole dobijene od strane nadležnog organa i ispunjenja određenih uslova koje takođe treba propisati.

Ukoliko se postojeći sistem upravljanja ambalažnim otpadom ne unaprijedi, postoji realna opasnost da neće doći do ostvarivanja nacionalnih ciljeva u budućnosti, a posljedice toga mogu biti dodatne finansijske obaveze ili uvođenje alternativnih sistema upravljanja otpadom. Jedna od takvih alternativnih opcija je i depozitni sistem, čija implementacija bi za našu privredu i državu predstavljala izuzetno veliki namet, dok, sa druge strane, ne bi poboljšala efikasnost i dostizanje željenog cilja (depozit bi tretirao samo mali procenat od ukupno plasirane ambalaže na tržište, te bi paralelno s njim morao dao funkcioniše i sistem ustanovljen važećim propisima). Imajući u vidu da država ne bi bila u stanju da obezbijedi finansiranje novog sistema, koji je neuporedivo skuplji od trenutno zakonom ustanovljenog što govore i iskustva zemalja kod kojih isti postoji, troškove bi snosili privreda i građani. Tome u prilog govore i iskustva iz Hrvatske, gde su proizvodi targetirani depozitom poskupjeli između 10% i 30%. Uz visoke troškove, ovaj

sistem dovodi do brojnih drugih komplikacija i prepreka, među kojima su i problemi sa korišćenjem različitih tipova ambalaže na unutrašnjem tržištu, kao i problemi u prekograničnom poslovanju jer se ograničava kretanje robe koja mora biti posebno obilježena itd.

Preporuke: *Imajući u vidu gore navedeno, potrebne su izmjene važeće regulative koje bi imale za cilj podizanje kapaciteta komunalnog sektora i lokalnih samouprava, kao i osiguranje investicija koje su potrebne od strane industrije, a za šta je potrebna saradnja sa nadležnim ministarstvom:*

- *unapređenje sistema primarne selekcije svih vrsta otpada uz povećanje teritorijalne pokrivenosti lokalnih samouprava u određenom vremenskom periodu*
- *podsticanje smanjenja komunalnog otpada i njegove ponovne upotrebe kroz izmjene sistema obračuna za odvoženje otpada od strane javnih komunalnih preduzeća, i to povezivanjem troškova sa količinom otpada koji se generiše*
- *zakonsko regulisanje rada operatera i uspostavljanje jasnih kriterijuma za rad istih (sistem dobijanja dozvola, uvođenje standardizovanih ugovora između operatera i lokalnih samouprava koji bi bili praćeni finansijskim garancijama, određivanje minimalnih naknada za reciklere, investiranje u sakupljačku mrežu), te adekvatan inspekcijski nadzor istih*
- *uspostavljanje rokova za implementaciju lokalnih i regionalnih planova za upravljanjem otpadom i revizija postojećih planova u dijelu koji se odnosi na upravljanje otpadom*
- *uključivanje predstavnika industrije koji finansiraju sisteme za upravljanje otpadom u tijela koja će pomoći uspostavljanju funkcionalnog sistema za upravljanje ambalažnim otpadom*